

# Commerce et Constitution : une analyse de la stratégie de marchandage dans l'Accord canado-américain de libre-échange

## The High-Stakes Logroll : Why Mulroney Enacted Free Trade

Michael Lusztig

Volume 26, numéro 1, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703426ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703426ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lusztig, M. (1995). Commerce et Constitution : une analyse de la stratégie de marchandage dans l'Accord canado-américain de libre-échange. *Études internationales*, 26(1), 59–82. <https://doi.org/10.7202/703426ar>

Résumé de l'article

This paper attempts to explain the controversial, and politically risky, Canada-us Free Trade Agreement (CUFTA) as a by-product of political entrepreneurship in pursuit of electoral realignment. Upon becoming Prime Minister of Canada in 1984, Brian Mulroney harbored one overriding ambition : to engineer electoral realignment whereby his Conservative Party would supplant the Liberals as the dominant federal party in Quebec, and by extension, in Canada. Mulroney sought realignment by satisfying Quebec's fundamental institutional demands, which took the form of the Meech Lake constitutional Accord. This objective necessitated the construction of a coalition that married the trade and constitutional issues. Mulroney's brokerage skills ensured that CUFTA progressed in tandem with Meech Lake as a means to realizing his first-order objectives.

# Commerce et constitution : une analyse de la stratégie de marchandage dans l'Accord canado-américain de libre-échange

Michael LUSZTIG\*

*ABSTRACT — The High-Stakes Logroll: Why Mulroney Enacted Free Trade*

*This paper attempts to explain the controversial, and politically risky, Canada-US Free Trade Agreement (CUFTA) as a by-product of political entrepreneurship in pursuit of electoral realignment. Upon becoming Prime Minister of Canada in 1984, Brian Mulroney harbored one overriding ambition: to engineer electoral realignment whereby his Conservative Party would supplant the Liberals as the dominant federal party in Quebec, and by extension, in Canada. Mulroney sought realignment by satisfying Quebec's fundamental institutional demands, which took the form of the Meech Lake constitutional Accord. This objective necessitated the construction of a coalition that married the trade and constitutional issues. Mulroney's brokerage skills ensured that CUFTA progressed in tandem with Meech Lake as a means to realizing his first-order objectives.*

L'objectif de cet article est de démontrer que l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALÉ), malgré la controverse qu'il a suscitée et les risques politiques qu'il comportait, n'était qu'un élément d'une stratégie plus large qui avait pour but la reconfiguration de la carte partisane canadienne. Au moment de devenir premier ministre en 1984, Brian Mulroney nourrissait une grande ambition, celle de faire naître les appuis qui permettraient au parti conservateur de supplanter les Libéraux comme parti dominant au Québec et, par extension, dans l'ensemble du Canada. Pour ce faire, Mulroney devait d'abord satisfaire, croyait-il, les revendications institutionnelles fondamentales du Québec, d'où ses efforts pour conclure l'Accord constitutionnel du lac Meech. Cet objectif requérait la formation d'une grande coalition d'intérêts

---

\* Professeur au Département de science politique de l'Université de Western Ontario, London, Canada.

Cet article fut écrit au cours d'un séjour au Département de science politique de la Florida State University. L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance envers le Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada pour son appui financier. Il tient aussi à remercier les personnes suivantes pour leur contribution à la réalisation de cette étude : Mark Brawley, Ian Brodie, Patrick James, Christopher Manfredi, Pierre Martin, Hudson Meadwell.

commerciaux et constitutionnels. Grâce à la capacité de Mulroney de concilier ces intérêts, l'ALÉ a pu progresser de concert avec l'Accord du lac Meech, ces deux ententes devenant ainsi la clé devant permettre au Premier ministre d'atteindre son objectif ultime.

Cet article contient quatre parties. La première situe notre argument par rapport à certains éléments fondamentaux de l'histoire des relations commerciales en Amérique du Nord. La deuxième section présente une revue des écrits qui se sont intéressés aux motivations du renversement de la politique commerciale canadienne au milieu des années quatre-vingt. Dans la troisième section, nous décrivons la stratégie qui a conduit Brian Mulroney à tenter de former une grande coalition nationale à partir d'intérêts régionaux divergents. Dans la quatrième section, nous expliquons la nature du rapport entre les initiatives nationales et internationales du gouvernement, notamment l'Accord du lac Meech et l'ALÉ. En guise de conclusion, nous présentons un résumé de notre argumentation.

## **I – La dimension politique du commerce au Canada**

La Politique nationale de 1879 a donné le ton à l'histoire économique canadienne pendant plus d'un siècle<sup>1</sup>. Conçue comme un plan national de développement économique, la Politique nationale avait pour but de protéger les producteurs canadiens contre les importations en provenance de pays plus développés, notamment des États-Unis. Bien que toutes les régions du Canada en aient bénéficié, la Politique nationale a d'abord profité aux intérêts financiers et aux entreprises manufacturières de l'Ontario et du Québec.

Au début du siècle, les producteurs de l'Ouest avaient déjà récolté tous les fruits que pouvait leur offrir la Politique nationale. Tout compétitifs qu'ils étaient sur le plan international, les producteurs agricoles (et plus tard, les producteurs du secteur des ressources naturelles) sentaient que le protectionnisme continental nuisait de plus en plus à leur entreprise<sup>2</sup>. De son côté, le secteur manufacturier produisait essentiellement pour le marché national. L'absence de toute compétition provenant des industries plus développées des États-Unis permettait aux manufacturiers canadiens de tirer plein profit de la stratégie gouvernementale de substitution des importations. Bien que cela ait permis une croissance rapide des entreprises industrielles dans la partie centrale du pays, de nouveaux problèmes faisaient leur apparition qui mettaient en péril le développement à plus long terme de l'économie nationale.

1. Sidney WEINTRAUB, «Canada Acts on Free Trade», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, no 1, 1986, pp. 101-118; Gilbert WINHAM, *Trading with Canada*, New York, Priority Press, 1988.

2. La Politique nationale portait atteinte aux intérêts des agriculteurs de l'Ouest de trois façons. Premièrement, des tarifs souvent imposés par les États-Unis en guise de représailles bloquaient l'accès des fermiers au lucratif marché américain. Deuxièmement, parce qu'ils étaient contraints de vendre sur le marché canadien, les fermiers étaient désavantagés par les règles d'un système de transport qui opérait en situation de monopole. Finalement, les tarifs industriels gonflaient artificiellement le prix des équipements agricoles.

Les économies d'échelle de plus en plus réduites avaient pour effet de freiner le développement technologique. Par conséquent, et contrairement aux autres pays développés à cette époque, peu d'industries étaient en mesure d'atteindre le niveau de spécialisation requis pour que se développe au Canada un secteur d'exportation efficace et compétitif.

Après la cuisante défaite du parti libéral à l'élection de 1911, qui s'était jouée essentiellement sur le thème du libre-échange, le protectionnisme régna en maître pendant toute une génération<sup>3</sup>. Mais durant la grande dépression, le gouvernement canadien fit un premier pas vers la libéralisation commerciale en signant, en 1932, les Accords d'Ottawa qui accordaient le statut de la nation la plus favorisée à tous les pays du Commonwealth. Le multilatéralisme connut une certaine expansion en 1935 et en 1938 après que le Canada et les États-Unis eurent signé des ententes de réciprocité<sup>4</sup>.

Après la Seconde Guerre mondiale s'amorça une période de coopération économique sans précédent au niveau international. L'instabilité politique et économique des décennies précédentes avait rendu nécessaire un resserrement des liens militaires et économiques<sup>5</sup>. Pour ce qui est du Canada toutefois, l'adhésion au GATT ne l'obligea à aucun renversement de sa politique commerciale. Même si le commerce fut libéralisé dans la plupart des secteurs, le commerce des produits manufacturés ne fut touché que de façon marginale par les réductions tarifaires<sup>6</sup>. En effet, malgré son entrée au GATT, le Canada fut en mesure de poursuivre sa stratégie de développement parallèle – croissance fondée sur les exportations dans les domaines de la production agricole et des ressources naturelles d'une part, et protection du secteur manufacturier d'autre part –, tout en profitant de la prospérité résultant de l'expansion constante du commerce international au cours de la période d'après-guerre<sup>7</sup>.

Sur le plan bilatéral, la politique à l'égard des États-Unis continua d'être caractérisée par un haut niveau de protectionnisme<sup>8</sup>. Le nationalisme économique du gouvernement canadien se manifestait dans des politiques ayant pour but de réduire la dépendance commerciale du Canada à l'égard des Américains. En 1958, par exemple, le premier ministre John Diefenbaker

---

3. Les libre-échangistes du parti progressiste obtinrent un certain succès au cours des années 1920, mais sans jamais constituer une véritable menace au protectionnisme.

4. Frank STONE, *Canada, the GATT and the International Trade System*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 2<sup>e</sup> édition, 1992.

5. Michael HART, *Canadian Economic Development and the International Trading System*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

6. G. E. SALEMBIER, Andrew R. MOROZ et Frank STONE, *The Canadian Import File: Trade, Protection and Adjustment*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1987; Frank STONE, *op. cit.*

7. Michael HART, *op. cit.*

8. Le Pacte de l'automobile de 1965 constitue une exception importante. Suite à cette entente, qui libéralisa le commerce des produits de l'industrie automobile, les échanges entre le Canada et les États-Unis dans ce secteur se multiplièrent par un facteur de 24. Les effets de l'accord furent tels que le commerce d'automobiles et de pièces d'automobiles comptent aujourd'hui pour le tiers des échanges de produits manufacturés entre les deux pays. Voir Gilbert R. WINHAM, *op. cit.*

annonça son intention de rediriger 20 % des échanges canado-américains en direction de la Grande-Bretagne. Dans le même esprit, le gouvernement de Pierre Trudeau adopta, au début des années soixante-dix, une politique de diversification commerciale que l'on appela la «troisième option<sup>9</sup>». Ni l'une ni l'autre de ces deux stratégies n'eut quelque succès que ce soit<sup>10</sup>.

Les fréquents soubresauts de l'économie internationale au cours des années soixante-dix et quatre-vingt incitèrent le Canada à revoir de fond en comble sa politique commerciale, au niveau tant bilatéral que multilatéral. Le rendement de l'économie canadienne avait chuté bien en-deça de celui des autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>11</sup>. La récession de 1981-82 s'était soldée par une perte de 400,000 emplois au Canada seulement<sup>12</sup>.

En réponse à ces difficultés, le gouvernement canadien mit sur pied, en 1982, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald). On confia à la commission le mandat d'identifier la source des difficultés que connaissait l'économie canadienne et de faire des recommandations en vue de la formulation d'une nouvelle politique économique. La Commission Macdonald constata que plusieurs des problèmes auxquels était confronté le Canada avaient trait à la structure même de l'économie. Les industries exportatrices, comme l'agriculture et les ressources naturelles, étaient mal outillées pour affronter les profondes mutations en cours au niveau international, lesquelles, d'ailleurs, trouvaient leur origine, dans une large mesure, dans les fluctuations incessantes du marché des produits primaires lui-même<sup>13</sup>.

De lourdes conséquences économiques étaient à prévoir, selon la commission, si le Canada ne répondait pas au défi posé par cet affaiblissement du potentiel économique du secteur primaire et se contentait de stimuler la croissance du seul secteur manufacturier. Les commissaires recommandèrent que le Canada adopte une stratégie de développement fondée sur les principes d'efficacité, d'innovation et de compétitivité, et qu'il ouvre son économie à la

9. Canada. Department of External Affairs, *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, Information Canada, 1970.

10. L'échec de la «troisième option» fut particulièrement retentissant. En 1972, moins de 70 % des exportations canadiennes allaient aux États-Unis ; à la fin du dernier mandat de Trudeau en 1984, les ventes aux États-Unis comptaient pour non moins de 75 % des exportations canadiennes.

11. Voir : Canada. Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et services, 1985. Entre 1969 et 1979, par exemple, la part canadienne du commerce mondial est passée de 4,8 % à 3,1 %. Source : Canada. Parliament. Senat. Standing Committee on Foreign Affairs, *Canada's Trade Relations with the United States*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1982. Mais évidemment, cette chute est en partie due à l'émergence des économies japonaise et est-asiatique au cours de la même période.

12. Duncan CAMERON, «Introduction» in Duncan CAMERON, dir., *The Free Trade Papers*, Toronto, James Lorimer, pp. xi-1.

13. Gilbert WINHAM, *op. cit.*

compétition internationale afin d'obtenir, en retour, un accès accru aux marchés étrangers<sup>14</sup>. Trois semaines seulement après la publication du rapport de la commission, le gouvernement Mulroney décida de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis.

Les risques politiques associés au libre-échange peuvent expliquer à eux seuls les réticences qu'ont eues presque tous les premiers ministres canadiens à considérer les bénéfices potentiels d'un accord commercial bilatéral. Ce qui rend l'Accord de libre-échange si remarquable, est le fait que Brian Mulroney fut l'initiateur du projet, lui qui s'était présenté en 1983 comme un ardent opposant à l'idée du libre-échange jusqu'à la campagne à la chefferie du parti conservateur<sup>15</sup>. Même si la Commission Macdonald fournissait au projet du gouvernement une légitimité intellectuelle appréciable, la publication de son rapport ne fit rien pour en atténuer les risques politiques. Au contraire, de nombreux groupes économiques et culturels s'opposèrent à l'ALÉ. Parmi les opposants à l'avant-scène du débat ont figuré des représentants du monde syndical et du monde académique, des artistes, des groupes d'hommes et de femmes d'affaires, des associations de producteurs agricoles, des groupes de femmes, des membres du clergé, des organismes caritatifs, etc<sup>16</sup>. Des lobbies tels que le *Pro-Canada Network* et *Canadians Concerned About Free Trade* ont aussi joué un rôle de leader dans l'articulation de l'opposition populaire à l'Accord. La publication du rapport de la commission ne constitue donc pas une explication de la décision gouvernementale de négocier et ensuite d'adopter l'Accord. C'est la soudaine conversion de Brian Mulroney au libre-échange, avec tous les risques politiques que cette option comportait, qui fait de la décision canadienne d'adhérer à l'ALÉ un phénomène intéressant d'économie politique internationale.

## II – Les interprétations classiques de l'Accord de libre-échange

Malgré toute l'importance que revêt l'Accord de libre-échange pour le Canada en tant qu'entité politique, économique et sociale, la littérature portant sur son adoption demeure relativement éparse. Ceci est en partie dû au fait que l'ALÉ n'est pas perçu par les spécialistes d'économie politique internationale comme entraînant des conséquences si importantes. Ce qui n'a rien de surprenant : le Canada est une puissance économique mineure qui ne suscite guère l'attention des observateurs internationaux.

14. Canada. Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *op. cit.*

15. Brian MULRONEY, *Where I Stand*, Toronto, McLelland and Stewart, 1983.

16. Duncan CAMERON, *op. cit.* ; Duncan CAMERON, «Resisting Free Trade», *Canadian Journal of Political and Social Theory*, vol. 12, no. 1, 1988, pp. 202-211 ; Graham FRASER, *Playing for Keeps*, Toronto, McLelland and Stewart, édition revue et corrigée, 1990 ; Pierre MARTIN, «Free Trade and Party Politics in Quebec», in Charles F. DORAN et Gregory P. MARCHILDON, dir., *The NAFTA Puzzle : Political Parties and Trade in North America*, Boulder (Col.), Westview Press, 1994.

Étant donné les implications négligeables de l'ALÉ pour ce qui est de la stabilité de notre système de puissance hégémonique, les explications de type systémique nous semblent peu pertinentes. Il est possible, bien sûr, que ce soit la menace du protectionnisme qui ait obligé le Canada à se plier aux demandes des États-Unis. Mais si cette hypothèse est fondée, pourquoi les États-Unis auraient-ils attendu jusqu'en 1980, soit cinquante ans après la mise en place d'un régime commercial d'inspiration libérale à l'échelle mondiale, pour contraindre le Canada à libéraliser ses échanges bilatéraux?

Une autre piste de recherche, qui s'inscrit celle-là dans la tradition néo-marxiste/nationaliste de l'économie politique, nous apparaît plus intéressante, du moins au premier abord. D. Cameron<sup>17</sup>, D. Langille<sup>18</sup>, F. Rocher<sup>19</sup>, R. J. Richardson<sup>20</sup> et d'autres encore, ont déjà noté que la décision du gouvernement d'abandonner ses politiques protectionnistes avait été prise au moment même où la grande entreprise canadienne décida de mettre fin à son opposition historique à l'idée d'une plus grande libéralisation commerciale bilatérale. Il découle de cette observation une explication instrumentaliste du libre-échange, selon laquelle la décision gouvernementale aurait été prise en réponse aux demandes de la bourgeoisie d'affaires. Bien qu'il soit effectivement indéniable que le renversement de la position défendue par les ténors du monde des affaires en matière de politique commerciale ait eu une influence sur le gouvernement<sup>21</sup>, rien ne nous permet de conclure que les préférences de la bourgeoisie aient ainsi trouvé leur expression directement dans les décisions gouvernementales. Les théoriciens néo-marxistes/nationalistes ne sont guère arrivés à démontrer l'existence d'un tel lien entre les demandes de la communauté d'affaires et la position des Conservateurs sur la question du libre-échange. L'explication réside plutôt dans des facteurs d'ordre économico-structurel. Quoi qu'il en soit, outre le postulat selon lequel l'État serait au service de la classe dominante, le raisonnement néo-marxiste/nationaliste ne s'appuie sur aucune réflexion concernant la dimension proprement politique du phénomène étudié.

W. G. Watson<sup>22</sup> propose une analyse plus approfondie et moins réductionniste de l'ALÉ. Sa typologie des priorités gouvernementales peut servir de base à une critique des explications étatiques et sociales de l'Accord. Selon Watson, les motivations des gouvernements peuvent être de trois ordres; les gouvernements ne font pas que répondre aux impératifs d'une structure

17. Duncan CAMERON, *op. cit.*

18. David LANGILLE, «The Business Council on National Issues and the Canadian State», *Studies in Political Economy*, vol. 24, no 1, 1987, pp. 41-85.

19. François ROCHER, «Canadian Business, Free Trade and the Rhetoric of Economic Continentalization», *Studies in Political Economy*, vol. 35, no 1, 1991, pp. 135-154.

20. R. Jack RICHARDSON, «Free Trade: Why Did it Happen?», *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 29, no 2, 1992, pp. 307-328.

21. Michael LUSZTIG, «The Limits of Rent-Seeking: Why Protectionists Become Free Traders», Communication présentée au forum du Groupe de recherche en économie politique, University of Western Ontario, London (Ont.), 1994.

22. William G. WATSON, «Canada-US Free Trade: Why Not?», *Canadian Public Policy*, vol. 13, no 2, 1987, pp. 337-349.

économique capitaliste. Premièrement, un gouvernement agit parfois dans l'intérêt de la société dans son ensemble. Ainsi, il cherchera à fonder son action sur une analyse des coûts et des bénéfices de chaque option envisagée. Deuxièmement, un dirigeant politique puise parfois sa motivation à même son instinct de survie. Dans ces conditions, il cherchera à former des coalitions de supporters en se faisant l'avocat de leurs intérêts. Troisièmement, un gouvernement peut être influencé par ses préférences idéologiques, par son adhésion à certaines croyances ou certains dogmes. Pour tout gouvernement, ces priorités varient en importance, selon le cycle électoral et une variété d'autres facteurs.

Watson est d'avis qu'aucun de ces trois facteurs ne peut expliquer la décision du Canada de libéraliser son commerce transfrontalier au cours des années quatre-vingt. Le gouvernement, il est vrai, a pu agir dans l'esprit d'accroître le niveau de vie national, quoique cette hypothèse n'explique pas pourquoi la décision a été prise à ce moment précis. Pendant plusieurs décennies, de nombreuses études, toutes aussi approfondies les unes que les autres, ont démontré que le Canada avait tout à gagner du libre-échange avec les États-Unis<sup>23</sup>. Ces recherches n'ont eu aucun impact significatif avant que les Conservateurs n'arrivent au pouvoir. Qui plus est, les économies canadienne et américaine ont tendance à se ressembler de plus en plus depuis quelques années<sup>24</sup>; les bénéfices découlant du libre-échange sont donc moins importants aujourd'hui qu'ils ne l'auraient été autrefois.

Il nous apparaît possible, toutefois, de formuler une explication étatiste de la décision de négocier le libre-échange, à partir de la deuxième motivation gouvernementale identifiée par Watson. Selon cet auteur, le gouvernement de Brian Mulroney percevait le libre-échange comme un moyen de consolider ses appuis populaires. Cet argument présuppose, d'une part, la diversité des coalitions électorales susceptibles d'assurer la victoire au gouvernement et d'autre part, le fait que Brian Mulroney ait voulu fonder sa candidature sur une base populaire autre que celle qui était depuis longtemps acquise au parti libéral. Selon Watson, cette supposition s'appuie sur plusieurs observations: notamment, sur le fait que les Conservateurs ont toujours été plus populaires que les Libéraux auprès des groupes d'affaires et dans les provinces de l'Ouest. Mais traditionnellement, notre système électoral n'a jamais compté que deux partis politiques: deux formations qui alternent de façon régulière entre les bancs du gouvernement et de l'opposition officielle à la Chambre des communes. Par conséquent, si l'on se fie à l'hypothèse de l'électeur médian, nous sommes porté à croire que les deux partis auront tendance à adopter des programmes électoraux plutôt similaires<sup>25</sup>.

23. Consulter plus particulièrement: Paul WONNACOTT et Ronald J. WONNACOTT, *Free Trade Between the US and Canada*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

24. William G. WATSON, *op. cit.*

25. Anthony DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.



A. Cairns<sup>26</sup>, pour sa part, souligne le fait que le système électoral canadien ait contribué à la régionalisation des deux partis nationaux. Les Libéraux, par exemple, hésitent de plus en plus à investir des ressources dans les régions, tel l'Ouest canadien, où ils ont peu de chance de remporter des sièges. De la même façon, les Conservateurs mettent habituellement peu d'efforts dans leurs campagnes au Québec. Ainsi, les politiques des deux grands partis reflètent leur enracinement géographique respectif. Si l'hypothèse de Cairns est juste – et nombreuses sont les observations qui tendent à la confirmer –, l'hypothèse de l'électeur médian ne s'appliquerait pas à la situation canadienne<sup>27</sup>. Les partis politiques adoptent des positions différentes sur les questions à l'ordre du jour ; seule une part minime de l'électorat est convoitée tant par un parti que par l'autre<sup>28</sup>.

Les changements dans les préférences idéologiques, le troisième et dernier élément de la typologie proposée ci-haut, sont eux aussi rejetés par Watson comme une explication possible du libre-échange. Bien que compatible avec le programme néo-conservateur de la communauté anglo-américaine du début des années quatre-vingt<sup>29</sup>, l'idée du libre-échange était contraire à plusieurs autres politiques conservatrices. C'est qu'en réalité, le programme de Brian Mulroney était davantage au centre qu'à la droite du spectre politique, du moins l'était-il suffisamment pour inciter les véritables néo-conservateurs du parti à quitter et à former le parti réformiste.

À notre avis, Watson met fin prématurément à cette dernière réflexion. Bien qu'il ait raison d'exclure le gouvernement de Brian Mulroney du camp des néo-conservateurs, Watson écarte la possibilité que les préférences idéologiques du gouvernement aient pu changer d'une autre façon que celle qu'il expose. D. V. Smiley<sup>30</sup> soutient que les politiques de Brian Mulroney, y compris le libre-échange, étaient le produit d'une mutation idéologique qui a vu le gouvernement canadien passer d'une vision nationaliste et centralisatrice,

26. Alan CAIRNS, «The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, no 1, 1968, pp. 55-80.

27. Le Programme national de l'énergie de 1980 n'est qu'un exemple parmi tant d'autres d'une politique comportant des implications très différentes d'une région à une autre.

28. William RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.

29. Voir Janine BRODIE, «The Free Trade Election», *Studies in Political Economy*, no 28, 1989, pp. 175-182 ; Gilles BRETON et Jane JENSON, «After Free Trade and Meech Lake : Quoi de Neuf?», *Studies in Political Economy*, no 34, 1991, pp. 199-217.

30. Donald SMILEY, *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.

soit celle du parti libéral de Pierre Trudeau, à une vision continentaliste et décentralisée de la politique canadienne<sup>31</sup>.

La proposition de Smiley – à l'effet que l'ère Mulroney fut le moteur d'un virage idéologique au Canada –, constitue un élément clé dans la recherche d'une réponse à notre question : pourquoi le Canada a-t-il décidé de négocier et d'adhérer à l'Accord de libre-échange de 1988? Dans leur analyse très sérieuse de ce problème, B. Doern et B. Tomlin<sup>32</sup> font un pas de plus. Ils soutiennent que la stratégie du libre-échange avait pour objet la constitution d'une grande coalition électorale ayant des bases populaires tant au Québec que dans l'Ouest canadien. Ces régions, en dépit de leurs multiples différences, avaient en commun, à l'époque, une antipathie profonde à l'égard des politiques centralisatrices de Pierre Trudeau. Dans la prochaine section, nous tentons de développer cette idée en prenant pour base la théorie des jeux à deux niveaux de R. Putnam<sup>33</sup>.

### III – Brian Mulroney : architecte d'une stratégie politique

Brian Mulroney est entré au pouvoir en 1984 avec l'ambition de redessiner la carte partisane nationale et de placer le parti conservateur en tête des partis politiques au Canada. Au moyen d'un certain nombre d'initiatives, il chercha à former une coalition réunissant les provinces de l'Ouest et le Québec, en exploitant à son avantage leurs différences philosophiques fondamentales,

- 
31. On retrouvera des hypothèses semblables chez les auteurs suivants : Peter LESLIE et Keith BROWNSEY, «Constitutional Reform and Continental Free Trade: A Review of Issues in Canadian Federalism in 1987», *Publius*, vol. 18, no 1, 1988, pp. 153-174; Garth STEVENSON, «The Agreement and the Dynamics of Canadian Federalism», in Marc GOLD et David LEYTON-BROWN, dir., *Trade-Offs on Free Trade*, Toronto, Carswell, 1988, pp. 134-140; Patrick J. MONAHAN, «Discussion», in John D. WHYTE et Ian PEACH, dir., *Re-Forming Canada? The Meaning of the Meech Lake Accord and the Free Trade Agreement for the Canadian State*, Kingston, Queen's Institute of Intergovernmental Relations, 1989, pp. 26-27; Richard SIMEON, «Parallelism in the Meech Lake Accord and the Free Trade Agreement», in John D. WHYTE et Ian PEACH, dir., *ibid.*, pp. 3-8; Donald V. SMILEY, «Meech Lake and Free Trade: Studies in Canadian Federalism», *Canadian Public Administration*, vol. 32, 1989, pp. 470-481; Pierre E. TRUDEAU, «Say Goodbye to the Dream of One Canada», in Roger GIBBINS, dir., *Meech Lake and Canada: Perspectives from the West*, Edmonton, Academic Press, édition revue et corrigée, 1989, pp. 65-72; Bruce DOERN et Brian TOMLIN, *Faith and Fear*, Toronto, Stoddart, 1991; et Richard JOHNSTON *et al.*, *Letting the People Decide*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992.
  32. G. Bruce DOERN et Brian W. TOMLIN, *op. cit.* Voir aussi Gilbert R. WINHAM, «Review of G. Bruce Doern and Brian W. Tomlin», *Faith and Fear*, Toronto, Stoddart, 1991», *Canadian Public Administration*, 1991.
  33. Robert PUTNAM, «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, vol. 42, no 3, 1988, pp. 427-460.

lesquelles sont pourtant à l'origine de toutes les tensions inhérentes au fonctionnement du système fédéral<sup>34</sup>.

Avant 1984, les Conservateurs ont surtout siégé sur les bancs de l'opposition. De 1935 à 1983, ils n'ont formé qu'un seul gouvernement majoritaire. Bien que solidement établi dans l'Ouest et relativement fort en Ontario et dans les Provinces atlantiques, le parti n'a jamais pris pied au Québec. Pour sa part, le parti libéral a longtemps été considéré comme le parti du pouvoir au Canada, ses succès électoraux étant attribuables à sa domination inébranlable au Québec. L'appui de cette province, couplé à la tendance qu'ont les Québécois à voter en bloc aux élections fédérales, ont permis aux Libéraux de former le gouvernement pas moins de dix-sept fois entre 1900 et 1980, période au cours de laquelle ont eu lieu vingt-quatre élections générales.

La victoire des Conservateurs à l'élection de 1958 est l'un des seuls moments de gloire que ce parti ait connus au Québec. Mais cet épisode nous apparaît aujourd'hui comme une aporie de l'histoire électorale canadienne. Il est clair que les Québécois ne cherchaient, par leur vote, qu'à exprimer leur mécontentement à l'égard de l'équipe libérale. D'ailleurs, dès 1962 et pendant plus d'une génération par la suite, le parti libéral arriva à dominer le Québec et, par extension, l'ensemble de la vie politique fédérale.

Brian Mulroney reconnaissait que le manque d'organisation des Conservateurs dans la seule province francophone du Canada constituait un obstacle insurmontable pour un parti en quête du pouvoir.

Il ne fait aucun doute que le parti conservateur a ainsi été relégué aux bancs de l'opposition essentiellement pour une raison : son incapacité à remporter des sièges dans les régions francophones du pays. Du Nord et de l'Est ontarien jusqu'au nord du Nouveau Brunswick, l'électorat francophone a fait preuve d'une obstination tout à fait étonnante dans son rejet du parti conservateur<sup>35</sup>.

La conversion de l'électorat québécois au programme du parti conservateur devint l'objectif ultime de Mulroney. En 1983, il mena sa campagne à la chefferie du parti en affirmant pouvoir rallier le vote au Québec, étant lui-même Québécois et parfaitement bilingue. Au cours de la campagne de 1984, il promit de satisfaire les aspirations constitutionnelles du gouvernement québécois et s'engagea à modifier la constitution nouvellement rapatriée afin que le Québec puisse réintégrer la famille canadienne «avec honneur et enthousiasme<sup>36</sup>».

34. Comme l'ont déjà souligné B. Doern et B. Tomlin, les mathématiques électorales ont constitué un élément important de la décision de cibler le Québec et l'Ouest. Il n'y a que trois régions électoralement importantes au Canada : le Québec, l'Ontario et l'Ouest. (Les Provinces atlantiques représentent une part suffisamment négligeable de l'électorat pour qu'on ait pu les ignorer.) Mulroney a donc ciblé sa stratégie en direction de deux de ces trois régions. Voir Bruce DOERN et Brian TOMLIN, *op. cit.*

35. Brian MULRONEY, *op. cit.*, p. 90.

36. Brian MULRONEY, *Discours*, Sept-Îles (Québec), 6 août 1984.

Même si les Conservateurs ont remporté pas moins de 58 des 75 sièges du Québec en 1984, Mulroney croyait, au lendemain de l'élection, qu'il devait maintenant convertir l'antipathie des Québécois à l'égard des Libéraux en un appui solide pour son parti. Il déploya donc tous les efforts pour consolider ses assises au Québec. La réforme de l'ordre constitutionnel canadien devint la pièce maîtresse de sa stratégie. L'idée présentait un attrait certain aux yeux des partisans des deux principaux partis politiques du Québec, les fédéralistes du parti libéral (PLQ) et les nationalistes du parti québécois (PQ). Le projet de réconciliation constitutionnelle de Mulroney frappa des cordes très sensibles au Québec. C'est grâce à lui que le nouveau premier ministre allait pouvoir cimenter sa «grande coalition québécoise de 84» et provoquer la rupture définitive entre les Québécois et leurs représentants libéraux à Ottawa.

Les tentatives pour satisfaire les revendications constitutionnelles du Québec allaient toutefois se buter à plusieurs obstacles, notamment aux profondes divisions régionales qui constituent le caractère de la politique nationale au Canada. Le projet de Mulroney risquait effectivement d'aliéner la faveur des partisans conservateurs de l'Ouest canadien en renforçant chez eux la perception que les intérêts du Canada central primaient encore plus sur les leurs. Le Premier ministre chercha à prévenir cette réaction en accédant à certaines demandes historiques des provinces de l'Ouest, dont la déréglementation de l'industrie énergétique et des investissements étrangers, la création du Fonds pour la diversification économique de l'Ouest et, plus important encore, l'adoption de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis<sup>37</sup>.

Le Québec et l'Ouest sont les deux pôles d'un pays reconnu pour sa diversité politique, économique et culturelle. Le Québec est une province francophone tandis que les provinces de l'Ouest sont toutes anglophones. L'économie du Québec a traditionnellement été fondée sur l'industrie et la finance, celle de l'Ouest sur l'agriculture et l'exploitation des ressources naturelles telles que le pétrole et le bois. Sur le plan démographique, le Québec est beaucoup plus important que les provinces de l'Ouest (bien que l'écart a aujourd'hui tendance à se rétrécir). Le Québec cherche depuis longtemps à protéger son identité et sa culture en revendiquant des pouvoirs spéciaux au sein de la fédération, demande qu'il justifie par le fait que les Québécois sont l'un des deux grands peuples constitutifs de la population canadienne. La vision qu'a le Québec de la constitution est fondée, par conséquent, sur les droits collectifs et sur une conception asymétrique du fédéralisme<sup>38</sup>. Par contraste, les provinces de l'Ouest (l'Alberta et la Colombie-

37. Cette tactique est couramment utilisée pour obtenir, au niveau national, un appui en faveur d'une initiative internationale. Dans le cas présent, la logique se voit inversée. Voir H. Richard FRIMAN, «Side-payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations», *International Organization*, vol. 47, no 3, 1993, pp. 387-410.

38. Charles TAYLOR, «Shared and Divergent Values», in Ronald L. WATTS et Douglas M. BROWN, dir., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, pp. 53-76; Denise G. RÉAUME, «The Group Right to Linguistic Security: Whose Right, What Duties?», in Judith BAKER, dir., *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

Britannique plus particulièrement) sont de fervents apôtres du libéralisme classique et de l'individualisme politique et économique. Qui plus est, depuis 1980, les premiers ministres de l'Ouest se sont faits les défenseurs de l'égalité des provinces au sein de la fédération, aucune des provinces ne devant, à leur avis, détenir des pouvoirs constitutionnels plus grands que ceux des autres<sup>39</sup>.

Compte tenu de leurs différences économiques, démographiques et philosophiques, il n'est pas surprenant que le Québec et les provinces de l'Ouest aient croisé le fer à tant de reprises au sujet de questions constitutionnelles et de diverses politiques publiques. La formation d'une grande coalition électorale regroupant à la fois le Québec et les provinces de l'Ouest constituait néanmoins pour Mulroney une bonne stratégie politique. Il était apparu, au sein de ces deux régions, une antipathie profonde à l'égard de ce que D. Smiley appelle la «troisième politique nationale<sup>40</sup>». Le rôle de cette politique consistait à donner corps aux efforts du gouvernement Trudeau visant à redéfinir l'identité canadienne. Elle avait pour but la création de nouveaux symboles nationaux et la définition de valeurs communes pouvant rallier tous les Canadiens et ainsi, renverser la tendance à la régionalisation qui prévalait à l'époque. Les principales composantes de cette politique étaient la Loi sur les langues officielles de 1969, qui visait à étendre le bilinguisme à l'ensemble du Canada ; l'Agence d'examen des investissements étrangers, créée en 1974, qui permettait au gouvernement de bloquer certains investissements qu'il jugeait contraires au meilleur intérêt du pays ; le Programme national de l'énergie de 1980 ; et la Charte des droits et libertés, une partie intégrante de la Loi constitutionnelle de 1982. Prises ensemble, ces politiques devaient, d'une part, inciter tous les Canadiens à se rallier autour d'un ensemble de droits et de valeurs communs et d'autre part, assurer que des secteurs stratégiques de l'économie, comme l'exploitation pétrolière, demeurent entre les mains de propriétaires canadiens. De plus, le Programme national de l'énergie devait faire en sorte que les revenus provenant de l'exploitation pétrolière profitent à l'ensemble du pays et non pas seulement aux régions productrices de pétrole.

La «troisième politique nationale» s'est avérée être ni plus ni moins que le véhicule du nationalisme canadien et l'instrument d'une centralisation du pouvoir politique et économique entre les mains du gouvernement fédéral. En des termes propres au fédéralisme canadien, ce projet de construction nationale visait essentiellement à contrer le phénomène de la consolidation des identités provinciales, la vitalité duquel trouvait son expression la plus claire dans le séparatisme naissant au Québec. En faisant ainsi la promotion d'un nouvel ordre canadien, cette vision nationaliste se heurta de façon violente aux valeurs et à la réalité politique des régions. Les réactions suscitées par le Programme national de l'énergie et la Loi constitutionnelle de 1982 illustrent toute l'âpreté qu'a pu parfois revêtir ce conflit.

39. Donald V. SMILEY, *op. cit.*

40. Donald V. SMILEY, *ibid.*

## A — Le Programme national de l'énergie

Adopté en octobre 1980, le Programme national de l'énergie visait à réglementer l'industrie pétrolière canadienne, qui était et est toujours principalement située en Alberta<sup>41</sup>. La réglementation du secteur des ressources naturelles est un enjeu majeur de la politique canadienne. Selon la constitution, la propriété des ressources naturelles revient aux provinces. La réglementation de l'industrie toutefois, est une prérogative du gouvernement central.

Le Programme national de l'énergie prévoyait une majoration graduelle du prix du pétrole et du gaz naturel. Mais le rythme de croissance de ces prix devait demeurer inférieur à celui qui prévalait sur les marchés mondiaux, de façon justement à ce que les consommateurs canadiens, grâce à cette généreuse subvention gouvernementale, puissent se procurer du pétrole et du gaz à des prix plus avantageux. De plus, le Programme de l'énergie imposa une série de nouvelles taxes aux producteurs de pétrole. Certaines taxes indirectes furent augmentées dans le but de financer les achats de pétrole importé et d'accroître la participation du gouvernement fédéral dans la gestion des champs pétrolifères<sup>42</sup>. Cette présence accrue du gouvernement produisit les effets désirés sur les investisseurs étrangers. La «canadianisation» des champs pétrolifères fut réalisée en grande partie grâce au pouvoir que se donna le gouvernement d'exclure les producteurs américains du marché. Ces investisseurs abandonnèrent leurs exploitations albertaines afin de bénéficier des conditions plus avantageuses qui s'offraient alors aux États-Unis. L'exode se solda par la perte de plusieurs milliers d'emplois dans la seule province de l'Alberta.

41. Il existe de nombreux très bons travaux sur le Programme national de l'énergie, notamment : Gordon C. WATKINS et Michael C. WALKER, dir., *Reaction: The National Energy Program*, Vancouver, Fraser Institute, 1981; G. Bruce DOERN et Glen TONER, *The Politics of Energy*, Toronto, Methuen, 1985; Kenneth NORRIE, «Energy, Canadian Federalism, and the West», in Harold WALKER, Filippo SABETTI et Daniel ELAZAR, dir., *Canadian Federalism*, Lanham (Maryland), University Press of America, 1988, pp. 172-185; Eric USLANER, *Shale Barrel Politics*, Stanford (Ca.), Stanford University Press, 1989; Patrick JAMES et Robert MICHELIN, «The Canadian National Energy Program and its Aftermath: Perspectives on an Era of Confrontation», *American Review of Canadian Studies*, vol. 19, no 1, 1989, pp. 59-81; Patrick JAMES, «The Canadian National Energy Program and its Aftermath», *Canadian Public Policy*, vol. 16, no 1, 1990, pp. 174-190; Patrick JAMES, «Energy Politics in Canada, 1980-1981: Threat Power in a Sequential Game», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 26, no 1, 1993, pp. 31-59; Patrick JAMES, «A Reply to Comments on Energy Politics in Canada, 1980-1981: Threat Power in a Sequential Game», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 26, no 1, 1993, pp. 65-68; Jeffrey CHURCH, «Comments on Energy Politics in Canada, 1980-1981: Threat Power in a Sequential Game», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 26, no 1, 1993, pp. 60-64.

42. Selon les données du gouvernement fédéral, ces mesures ont eu pour effet d'accroître ses revenus pétroliers de 10 à 24 %. L'ancien premier ministre albertain Peter Lougheed évaluait le coût du Programme de l'énergie pour sa province à \$60 milliards en taxes fédérales et en subvention à la consommation. Voir : *Alberta Report*, 9 mars 1987; Peter LOUGHEED, «The Rape of the National Energy Program Will Never Happen Again», in Earle GRAY, dir., *Free Trade, Free Canada*, Woodville (Ont.), Canadian Speeches, 1988, pp. 151-154.

Le Programme national de l'énergie était une manifestation évidente de l'un des aspects les plus pernicioeux du fédéralisme canadien soit, la capacité qu'a le gouvernement central de formuler ses politiques économiques en fonction des seuls intérêts des deux provinces les plus peuplées. Il va sans dire que le Programme de l'énergie rendit furieuses les provinces de l'Ouest. Il provoqua des changements significatifs dans l'attitude de celles-ci vis-à-vis de la fédération. Saisies d'un profond sentiment d'aliénation, les provinces de l'Ouest proposèrent des changements constitutionnels majeurs, dont un Sénat élu, égal et efficace (formule du Sénat triple-E)<sup>43</sup>. Une présence accrue des provinces à la chambre haute, croyait-on, saurait empêcher l'Ontario et le Québec de commettre, toute forte qu'est leur majorité à la Chambre des communes, d'autres actes de perfidie semblables au Programme de l'énergie. De plus, les premiers ministres de l'Ouest adoptèrent un ton très insistant, à partir du milieu des années quatre-vingt, dans leur revendication d'une décentralisation économique de la fédération canadienne. C'est dans cet esprit que les provinces de l'Ouest accordèrent leur appui unanime au projet de libre-échange avec les États-Unis du premier ministre Mulroney<sup>44</sup>.

#### B — La Loi constitutionnelle de 1982

Bien que le débat constitutionnel n'ait jamais connu de véritable répit au Canada, il n'est guère nécessaire de reculer au-delà de 1980, année du référendum sur la souveraineté du Québec, pour trouver l'origine de l'imbroglio constitutionnel des dernières années. Au cours de la campagne référendaire, le premier ministre Trudeau avait promis aux Québécois, en échange d'un rejet de l'option séparatiste, une réforme constitutionnelle qui tiendrait compte de leurs aspirations et qui satisferait leurs revendications traditionnelles. Voyant la sclérose engendrée par les négociations constitutionnelles qui s'amorçaient, Trudeau prit l'initiative de proposer un rapatriement unilatéral de la constitution. Seules deux provinces appuyèrent cette idée, l'Ontario et le Nouveau Brunswick. Les autres provinces, qui s'unirent au sein du Groupe des huit, craignirent que Trudeau ne crée un dangereux précédent en agissant de la sorte.

Le Groupe des huit répliqua aux offres constitutionnelles fédérales (qui comprenaient une Charte des droits et libertés) avec des propositions beaucoup plus modestes. En novembre 1981, les premiers ministres se réunirent à Ottawa afin d'en arriver à un compromis. Dans la nuit du 5 novembre, au cours d'une rencontre informelle qui aurait eu lieu dans les cuisines de leur hôtel, les représentants du gouvernement fédéral et du Groupe des huit

43. La répartition des sièges au Sénat canadien se fait suivant le principe de la représentation régionale. Chacune des quatre grandes régions — l'Ontario, le Québec, les Provinces atlantiques et les provinces de l'Ouest —, y est représentée par 24 sénateurs. Aussitôt après l'adoption du Programme de l'énergie, l'Alberta rejeta le principe de l'égalité des régions et commença à militer en faveur de l'égalité des provinces au Sénat d'une part, et dans la constitution d'autre part.

44. Peter LOUGHEED, *op. cit.*

conclurent une entente dont le Québec fut exclu<sup>45</sup>. Le matin venu, le premier ministre du Québec, René Lévesque, découvrit que sa province était dorénavant seule à opposer les propositions censées récompenser les Québécois pour leur refus de la séparation en 1980<sup>46</sup>.

Les conséquences de l'isolement du Québec lors de cette conférence de novembre 1981 se font encore sentir aujourd'hui. Bien qu'il y soit lié au même titre que toutes les autres provinces, le Québec n'a toujours pas signé la constitution canadienne. En guise de protestation, le Québec boycotte les conférences constitutionnelles depuis 1981<sup>47</sup>. Les incidents qui ont précédé le rapatriement constitutionnel ont engendré un profond sentiment d'amertume dans la province de Québec. S'ils n'ont pas encore poussé les Québécois à la séparation, ils ont à tout le moins éveillé en eux un fort sentiment nationaliste. La méfiance du Québec à l'égard de la centralisation politique s'est étendue à la sphère économique : au début des années quatre-vingt, nombreux furent les dirigeants politiques et économiques québécois à réclamer une décentralisation accrue du pouvoir économique au sein de la fédération<sup>48</sup>.

Mulroney voyait donc l'Accord de libre-échange et l'Accord du lac Meech comme un moyen de corriger les effets de la «troisième politique nationale». L'Accord du lac Meech visait à rendre la Loi constitutionnelle de 1982 acceptable au Québec, tandis que le libre-échange offrait un moyen de prévenir l'ingérence du gouvernement fédéral dans le secteur énergétique<sup>49</sup>. En d'autres mots, ces deux initiatives devaient aider Mulroney à consolider ses appuis au Québec. Dans sa quête d'une solide majorité parlementaire, le Premier ministre a eu recours à des propositions de réformes institutionnelles

45. Certains participants prétendent que le Québec n'était pas du groupe parce que sa délégation était logée (pour des raisons politiques) du côté québécois de la rivière des Outaouais, à Hull.

46. On trouvera une analyse complète du processus constitutionnel de 1982 dans les ouvrages suivants : Keith BANTING et Richard SIMEON, dir., *And No One Cheered*, Toronto, Methuen, 1983 ; John WHYTE, Roy ROMANOW et Howard LEESON, *Canada Notwithstanding*, Toronto, Carswell, 1984.

47. Il a tout de même pris part aux pourparlers qui ont conduit à l'Accord du lac Meech. Il était présent aussi aux toutes dernières négociations du processus de Charlottetown en 1992.

48. Thomas COURCHENE, «Market Nationalism», *Policy Options*, vol. 7, no 8, 1986, pp. 7-12 ; Pierre MARTIN, *op. cit.*

49. Comme l'a un jour dit Patricia Carney, ministre du Commerce international pendant les négociations sur le libre-échange canado-américain : «Selon nos adversaires, l'un des problèmes associés au libre-échange est qu'en raison de certaines dispositions de l'Accord, le gouvernement fédéral ne pourra plus jamais imposer aux Canadiens un autre Programme national de l'énergie. Nos adversaires ont tout à fait raison. C'était l'un de nos objectifs dans le cadre de ces négociations.» Cité dans Roger GIBBINS, «Canadian Federalism: The Entanglement of Meech Lake and the Free Trade Agreement», *Publius*, vol. 19, no 1, 1989, p. 196. Dans le même esprit, l'ancien premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed écrivait dans un mémoire présenté devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires extérieures et les relations internationales : «Le principal avantage de cet Accord est qu'il saura empêcher le gouvernement fédéral d'adopter des politiques de la même trempe que le Programme national de l'énergie.» Citation tirée de : Peter LOUGHEED, *op. cit.*, p. 152.



dans le but de mettre fin à l'isolement constitutionnel du Québec. Le libre-échange, par contraste, était censé rallier l'appui des provinces de l'Ouest qui, par ailleurs, ne manifestaient aucun enthousiasme à l'égard des initiatives institutionnelles du Premier ministre.

La coalition de Mulroney regroupait les premiers ministres provinciaux. En voyant aux préoccupations de chacun, Mulroney réussit à unir les supporters des réformes constitutionnelles et les supporters de la libéralisation commerciale en une seule et même alliance. Même si rares étaient ceux qui s'opposaient à l'une ou l'autre des deux initiatives, le Québec voyait un plus grand intérêt à poursuivre la réforme de la constitution tandis que les provinces de l'Ouest, soucieuses de la réaction qu'engendrerait l'enchaînement des demandes du Québec dans la constitution, faisaient preuve de plus d'ardeur dans leur appui au libre-échange<sup>50</sup>.

Un appui de principe relativement large existait déjà parmi les provinces au début de 1985. Les provinces de l'Atlantique, où l'exploitation des ressources naturelles constitue la première activité, voyaient dans le libre-échange un moyen de diversifier leur économie. L'Ontario affichait une certaine ambivalence mais étonnamment, le Québec, toujours dirigé par un gouvernement du parti québécois, était favorable au libre-échange<sup>51</sup>. Les provinces de l'Ouest, pour leur part, étaient tout à fait emballées<sup>52</sup>. Les premiers ministres William Vander Zalm de la Colombie-Britannique, Grant Devine de la Saskatchewan et Peter Lougheed (par la suite Don Getty) de l'Alberta, débordaient véritablement d'enthousiasme face à l'idée du libre-échange, comme l'illustrent de nombreux

50. Pour essentiellement deux raisons, les premiers ministres provinciaux ont occupé une place importante dans la stratégie de Mulroney. Premièrement, puisque l'adoption de l'Accord du lac Meech requerrait le consentement unanime des provinces, chaque premier ministre détenait un droit de veto *de facto* sur toutes propositions de réformes institutionnelles. Deuxièmement, le rôle d'un premier ministre consiste à exprimer et à représenter les intérêts des acteurs politiques et sociaux au sein de sa province. L'habileté à tenir compte de la réalité politique propre à chaque premier ministre était perçue (à tort, l'avons-nous vu) comme essentielle à la satisfaction des demandes de chacun.

51. Le PQ s'était montré favorable au libre-échange dès sa défaite au référendum de 1980 sur la souveraineté. T. Courchene qualifie de «nationalisme de marché» la stratégie que poursuivait le PQ et qui visait à réduire la dépendance économique du Québec à l'égard du reste du Canada en vue d'une éventuelle séparation politique des deux entités. Voir Thomas COURCHENE, *op. cit.* Consulter aussi Hudson MEADWELL et Pierre MARTIN, «Is Free Trade Nationalism an Antinomy? The International Economy and Nationalist Movements», Communication présentée au colloque annuel de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, Canada, 1993.

52. Pour deux raisons essentielles, le Manitoba a préféré ne pas s'associer aux trois autres provinces de l'Ouest sur les questions du libre-échange et de la réforme constitutionnelle. Premièrement, durant cette période et ce jusqu'au printemps de 1988, ce sont les Néo-démocrates qui étaient au pouvoir dans la province. Les partisans du NPD manitobain comptaient de nombreux groupes opposés au libre-échange. Le Manitoba a donc dû mettre la sourdine à son soutien traditionnel pour le libre-échange. Deuxièmement, le gouvernement conservateur de Gary Filmon, qui avait succédé à celui de Pawley en 1988, était dans une situation très précaire du fait de sa position minoritaire au sein de l'Assemblée législative. La nécessité de conserver l'appui de l'opposition fut l'un des principaux déterminants de la stratégie du Manitoba au cours de cette période.

discours prononcés entre 1985 et 1988. Ils étaient convaincus que les conséquences seraient désastreuses pour l'unité du pays si l'une ou l'autre des deux provinces centrales s'employait à bloquer cette initiative<sup>53</sup>.

#### **IV – L'Accord de libre-échange et l'Accord du lac Meech : des initiatives liées et complémentaires**

L'Accord du lac Meech et l'Accord de libre-échange illustrent parfaitement ce qu'implique une stratégie consistant à lier deux initiatives politiques dans l'optique de générer l'appui nécessaire à l'adoption de chacune. Bien que les acteurs politiques aient pris soin de ne pas discuter publiquement du rapport entre les deux projets, plusieurs membres de la coalition ont quand même exprimé des préférences, voire parfois des menaces quant aux conséquences de l'une ou l'autre de ces deux initiatives. Néanmoins, il n'est pas difficile de comprendre les raisons de ce silence, généralement respecté, sur le rapport existant entre les réformes constitutionnelles et les négociations sur le libre-échange. Ce genre de stratégie bénéficie toujours d'une très grande discrétion de la part des dirigeants politiques car celle-ci leur permet, entre autres choses, de ne pas avoir à en rendre compte. Mulroney voulait s'assurer que les deux négociations aient lieu sous le sceau du plus grand secret et qu'elles n'impliquent que les membres de l'élite dirigeante.

Bien que l'ALÉ et l'Accord du lac Meech aient nécessité de nombreux compromis de la part du Québec et des provinces de l'Ouest, trois précisions sont nécessaires avant de poursuivre notre analyse. Premièrement, les autres régions, notamment l'Ontario et les Provinces atlantiques, ont aussi joué un rôle important dans les négociations. Toutefois, au risque de trop simplifier les choses, Brian Mulroney ne voyait pas ces régions comme de véritables obstacles au bon déroulement du processus. À l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, l'appui des Provinces atlantiques à l'égard du libre-échange était quasi inconditionnel. Et si l'Ontario était officiellement opposée au libre-échange, cela était perçu comme une position de façade lui ayant été dictée par les circonstances politiques du moment<sup>54</sup>. Sur le plan constitutionnel, l'Ontario et les Provinces atlantiques n'avaient pas, contrairement aux provinces de l'Ouest, de revendications qui leur étaient propres et dont ils cherchaient à assurer la défense<sup>55</sup>. Deuxièmement, toutes choses étant égales par ailleurs, les premiers ministres de l'Ouest désiraient sincèrement sceller la réconciliation constitutionnelle au Canada. Troisièmement, le Québec n'était pas opposé au libre-échange. Cependant, le gouvernement libéral de Robert Bourassa ne partageait pas l'enthousiasme de ses prédécesseurs péquistes<sup>56</sup>. Bien que la

53. Peter LESLIE et Keith BROWNSEY, *op. cit.*, pp. 164-165.

54. Canada. Ministère des Affaires extérieures, *Entrevues avec des hauts fonctionnaires*, 30 décembre 1992.

55. Donald V. SMILEY, «Meech Lake and Free Trade : Studies in Canadian Federalism», *Canadian Public Administration*, vol. 32, no 3, 1989, pp. 470-481.

56. British Columbia. Ministry of Economic Development, «Briefing on Canada/United States Trade Negotiations», January 1987 ; Pierre MARTIN, *op. cit.*

position de Bourassa, il est vrai, ait eu tendance à se clarifier après qu'il eut rencontré un certain nombre de fonctionnaires<sup>57</sup> et d'hommes d'affaires<sup>58</sup>, ce n'est qu'après les négociations du lac Meech que Bourassa devint un ardent supporter du libre-échange. Nonobstant ces trois précisions, nous devons conclure que des compromis substantiels ont tout de même dû être faits par le Québec et les provinces de l'Ouest pour en arriver au résultat que l'on connaît.

L'Accord du lac Meech est né du besoin qu'avait Mulroney au cours de la campagne électorale de 1984 de trouver un thème autour duquel fédéralistes et souverainistes québécois pourraient se rassembler. Les tractations constitutionnelles commencèrent sitôt après l'élection du nouveau gouvernement. Les représentants du parti québécois se présentèrent devant le nouveau premier ministre dès l'automne 1984 avec une série de vingt-deux propositions de changements constitutionnels. Bien que tenté d'amorcer tout de suite les négociations, Mulroney suivit les conseils de ses collaborateurs et décida qu'étant donné les conflits qui à l'époque déchiraient le gouvernement du parti québécois, il attendrait les résultats des prochaines élections provinciales<sup>59</sup>. En effet, dès décembre 1985, le parti libéral du Québec était reporté au pouvoir, ce qui marquait le début d'un processus de négociations devant éventuellement aboutir à l'Accord du lac Meech.

Deux mois seulement avant l'élection au Québec, le gouvernement fédéral s'était engagé, avec les États-Unis, à négocier l'Accord de libre-échange. Les deux parties étaient toutefois tenues de conclure un accord de principe avant l'été de 1987, étant donné que le mandat de négociation accordé au président américain par le Congrès était censé prendre fin le 4 octobre suivant, date après laquelle le Congrès se réservait le droit d'étudier l'entente ligne par ligne et d'exiger la renégociation de sections entières de l'Accord. Par ailleurs, c'est en mai 1986 que le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, Gil Rémillard, faisait part de ses revendications constitutionnelles au gouvernement fédéral. Les demandes du Québec, à partir desquelles l'Accord du lac Meech fut élaboré, étaient au nombre de cinq : 1) un veto pour le gouvernement du Québec sur tout amendement constitutionnel ; 2) un rôle accru pour le Québec dans la sélection des trois juges de la Cour suprême représentant cette province ; 3) le droit pour le Québec de fixer lui-même le nombre d'immigrants qu'il accepte sur son territoire ; 4) le droit de se retirer, avec pleine compensation financière, de tout programme fédéral qui est dans un

---

57. Canada. Ministère des Affaires extérieures, *Entrevue avec Michael M. Hart, Conseiller senior, Division de l'étude de la politique commerciale*, 6 janvier 1993.

58. Pierre MARTIN, *op. cit.*

59. Les souverainistes du parti québécois étaient au pouvoir au Québec depuis 1976. Après sa défaite référendaire de 1980, le parti abandonna graduellement l'objectif de la séparation et adopta, au cours de la campagne de 1984, une position beaucoup plus conciliante à l'égard du reste du Canada. Ce virage a toutefois provoqué de vives tensions entre les membres qui adhéraient à cette nouvelle position et ceux que l'on associait à la ligne dure sur la séparation du Québec. Bon nombre de ces derniers ont d'ailleurs quitté le parti au milieu des années quatre-vingt.

secteur de juridiction provinciale ; et 5) la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise au sein du Canada<sup>60</sup>.

Mulroney, il va sans dire, réagit avec prudence aux demandes du Québec. Il connaissait les dangers qu'il courait en amorçant ainsi une nouvelle ronde de négociations constitutionnelles interprovinciales. En juillet, Mulroney écrivit en toute confiance aux premiers ministres provinciaux afin de les exhorter à appuyer les demandes du Québec et à ne pas y lier d'autres questions<sup>61</sup>. Le mois suivant, les premiers ministres se rencontrèrent à Edmonton et comme en témoigne le communiqué final de la rencontre, renoncèrent à leurs propres revendications constitutionnelles afin de satisfaire d'abord celles du Québec. La Déclaration d'Edmonton allait servir de base aux premières négociations informelles. On espérait que l'entente constitutionnelle qui résulterait de tout ce processus ne susciterait ni l'enthousiasme ni même l'intérêt du public ailleurs qu'au Québec. C'est dans cette optique que le gouvernement Mulroney chercha à limiter l'étendue des négociations afin de ne pas politiser outre mesure le débat qui s'amorçait.

Les négociations qui suivirent la conférence d'Edmonton eurent lieu sous le sceau de la prudence. En même temps, par contre, les négociations sur le libre-échange s'intensifiaient à l'approche de l'échéance fixée par le Congrès. Tout au long de l'automne 1986, le sénateur Lowell Murray (ministre d'État chargé des relations fédérales-provinciales) et le ministre québécois Gil Rémillard tentèrent conjointement, en parcourant tranquillement le pays, de jeter les bases d'une future entente constitutionnelle. Mais bien que l'heure fût à l'optimisme – toutes les provinces semblaient prêtes à coopérer –, des signes inquiétants pointaient déjà à l'horizon. Le ralentissement de l'économie des provinces de l'Ouest suscitait des grognements de la part des dirigeants politiques. On exigeait à nouveau que le Sénat triple-E soit incorporé à toute entente constitutionnelle. À mesure que le nouvel accord constitutionnel prenait forme au début de l'année 1987, l'esprit de coopération des acteurs politiques semblait vouloir s'éteindre.

Au cours des mois qui précédèrent la conférence des premiers ministres au lac Meech, les médias commencèrent à douter des chances de réussite du processus constitutionnel. Graham Fraser écrivait dans le *Globe and Mail* du 25 avril 1987 : « Les risques sont élevés que l'un des premiers ministres, soit parce qu'il ne veut pas donner l'impression qu'il est favorable aux demandes du Québec, soit parce qu'il s'oppose à l'une des propositions présentement

60. Au sujet des demandes du Québec, consulter : Gil RÉMILLARD, « Keynote Address to the Conference - Mont Gabriel (Quebec) », traduction de Peter Leslie, in Peter LESLIE, dir., *Rebuilding Relationships : Quebec and its Confederation Partners*, Kingston, Queen's University Institute of Intergovernmental Relations, 1987. Dans l'Accord du lac Meech, les quatre premières demandes s'appliquaient à l'ensemble des provinces. L'Accord proposait, en plus, un nouveau mode de sélection des sénateurs ainsi que la tenue d'une Conférence annuelle des premiers ministres sur la constitution. Pour une analyse complète de l'Accord du lac Meech, voir Peter HOGG, *Meech Lake Constitutional Accord Annotated*, Toronto, Carswell, 1988.

61. Andrew COHEN, *A Deal Undone*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1990.

étudiées, cherche à bloquer tout le processus.» Le même jour, on soulignait dans le *Toronto Star* que : «Les provinces de l'Ouest sont actuellement peu disposées à coopérer avec le gouvernement fédéral et les provinces centrales, en raison des difficultés économiques qu'y a engendrées, au cours de la dernière année, la chute des revenus pétroliers et agricoles.»

Dans les premiers mois de 1987, à un moment où le succès des négociations sur le libre-échange était encore loin d'être assuré, on assista à un durcissement des positions, notamment de la part du premier ministre albertain Don Getty. En dépit des engagements contractés à Edmonton, Getty insista pour que la réforme du Sénat fasse partie d'une éventuelle entente constitutionnelle. En mars, il alla même plus loin en rendant son appui «irrévocablement» conditionnel à l'acceptation de la formule triple-E<sup>62</sup>. Même à l'approche d'une conférence constitutionnelle devant avoir lieu le mois suivant, les perspectives de succès paraissaient de plus en plus sombres. Les quatre provinces de l'Ouest étaient maintenant unanimes dans leur opposition au veto exclusif du Québec. La Saskatchewan se montrait de moins en moins favorable à l'idée du droit de retrait avec pleine compensation financière ainsi que vis-à-vis de la proposition sur l'immigration; de leur côté, la Colombie-Britannique et l'Alberta dénonçaient l'idée qu'une province puisse recevoir un statut constitutionnel particulier<sup>63</sup>.

Compte tenu de tout ce pessimisme, ce n'est guère par mégarde que Robert Bourassa attendit la dernière semaine d'avril pour signaler son ambivalence à l'égard du libre-échange et sa volonté de bloquer les pourparlers avec les États-Unis si les demandes constitutionnelles du Québec n'étaient pas satisfaites. Il affirma, par exemple, que les provinces avaient besoin de temps pour examiner les propositions relatives au libre-échange et pour élaborer un mécanisme proprement provincial de ratification<sup>64</sup>. Comme Bourassa et ses collègues le savaient bien, la mise en place d'un tel mécanisme, en intégrant dix nouveaux acteurs à une négociation bilatérale déjà passablement complexe, aurait pour résultat de tuer dans l'oeuf tout accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. À peine une journée après sa première déclaration, Bourassa y alla de nouvelles menaces : selon le *Globe and Mail*, le Premier ministre du Québec affirma qu'il n'était pas souhaitable, à son avis, que le Canada renonce à une partie de sa souveraineté, comme le libre-échange l'en obligerait, sans avoir consolidé au préalable son identité socioculturelle. Un éditorial tout à fait astucieux, paru dans le *Toronto Star*, signalait l'existence d'un lien entre le dossier constitutionnel et le libre-échange :

Malheureusement, en raison de son empressement à vouloir consolider ses appuis populaires au Québec, et parce qu'il se croit en position de compter sur le peu d'intérêt que suscite cette question hors Québec,

62. *The Globe and Mail*, 30 avril 1987.

63. *The Globe and Mail*, 27 avril 1987; *The Toronto Star*, 30 avril 1987.

64. *The Toronto Star*, 26 avril 1987.

Mulroney a déjà indiqué qu'il était prêt à coopérer avec Bourassa. Il n'est pas du tout impossible que Mulroney ait accordé son soutien à Bourassa dans le seul but d'obtenir l'appui de celui-ci sur la question du libre-échange<sup>65</sup>.

Certains gestes posés par Bourassa après la signature de l'Accord du lac Meech le 30 avril 1987, nous portent à croire qu'il y avait effectivement un lien très étroit entre les initiatives commerciales et constitutionnelles. Il est vrai, comme le confirment certains documents rendus publics récemment par le gouvernement de la Colombie-Britannique, que Bourassa était plutôt tiède à l'égard du libre-échange au cours du printemps 1987<sup>66</sup>; mais il en devint l'un des plus grands défenseurs après la conclusion de l'accord constitutionnel, allant jusqu'à en louer les vertus au cours d'un voyage dans l'Ouest canadien au cours de la campagne fédérale de 1988.

Il ne fait aucun doute aujourd'hui qu'à l'amorce de la Conférence des premiers ministres au lac Meech, le 30 avril 1987, les principaux acteurs présents comprenaient déjà très bien les positions respectives de chacun. Après que les provinces de l'Ouest eurent retiré leur appui inconditionnel aux réformes constitutionnelles, les chances étaient élevées que Bourassa aille jusqu'à tenter de bloquer les négociations avec les États-Unis. En dépit de son engagement en faveur de la réforme du Sénat et de ses prises de position incisives contre les revendications constitutionnelles du Québec<sup>67</sup>, il devint évident, après que le calme fut retombé sur le lac Meech, que le premier ministre albertain Don Getty avait renoncé à beaucoup plus que ce sur quoi il s'était dit prêt à faire des compromis. Non seulement l'Accord du lac Meech reconnaissait-il le caractère distinct de la société québécoise, mais la réforme du Sénat avait été rendue plus difficile encore<sup>68</sup>. De la même façon, les premiers ministres Vander Zalm de la Colombie-Britannique et Devine de la Saskatchewan avaient tous deux mis en sourdine leur opposition aux offres du Québec.

Comme nous l'avons déjà souligné, Brian Mulroney chercha à assurer l'adoption de l'Accord constitutionnel en diminuant, lorsqu'en public, l'importance des négociations en cours tout en exerçant, dans le cadre de ses rapports privés avec les autres premiers ministres, tout le pouvoir de persuasion nécessaire au succès de son entreprise. Il confirma l'existence du rapport entre l'Accord du lac Meech et les objectifs défendus par les provinces de

65. *The Toronto Star*, 28 avril 1987.

66. British Columbia. Ministry of Economic Development, *op. cit.*

67. *The Globe and Mail*, 27 avril 1987.

68. Selon la formule en vigueur, la réforme du Sénat nécessitait l'accord de sept provinces représentant au moins 50 % de la population canadienne. Avec Meech, un changement tel celui que proposait Getty allait exiger le consentement unanime des provinces. Bien qu'une entente provisoire sur la question du Sénat avait été conclue, en vertu de laquelle les gouvernements provinciaux se voyaient accorder un plus grand rôle dans le processus de sélection des Sénateurs, certains commentateurs des provinces de l'Ouest prétendaient qu'il y avait loin encore entre ce que Don Getty avait promis et ce qu'il avait obtenu. Voir, entre autres, *Alberta Report*, 11 mai 1987.

l'Ouest, comme le libre-échange, en effectuant, dès la première semaine de mai 1987, une visite de trois jours dans l'Ouest canadien. Le Premier ministre discuta abondamment du libre-échange mais n'aborda qu'à quelques reprises la question (toujours aussi impopulaire) des récentes négociations constitutionnelles. Par surcroît, il profita de cette tournée d'après-Meech pour annoncer le lancement du nouveau Programme de diversification de l'Ouest, en vertu duquel le gouvernement mettrait à la disposition des provinces de l'Ouest des sommes devant aller à la diversification de leur économie<sup>69</sup>. En faisant ainsi dévier l'attention des provinces de l'Ouest de l'accord constitutionnel vers les gains économiques ainsi réalisés, Mulroney pouvait s'assurer que les deux initiatives demeurent distinctes l'une de l'autre aux yeux de la population. En même temps, il sut contrer l'opposition des provinces de l'Ouest grâce au marché –l'Accord canado-américain en échange d'une réconciliation constitutionnelle–, conclu lors du sommet du lac Meech.

Nous sommes porté à conclure que la stratégie de Mulroney, qui consistait à soutirer aux provinces de l'Ouest des concessions sur la question constitutionnelle par le moyen de négociations secrètes et la formation d'une grande coalition d'intérêts, est venue près de produire les résultats escomptés, du moins à première vue. La ratification de l'Accord aux niveaux provincial et fédéral étant pratiquement chose faite, l'enchâssement des nouvelles dispositions dans la constitution devait pouvoir se faire dans les trois ans suivant leur adoption<sup>70</sup>. Mais en bout de course, les tentatives de réformes institutionnelles de Mulroney ne portèrent jamais fruit.

Les retards qu'accusaient le processus de ratification eurent pour effet de faire éclater la coalition. Des changements de gouvernements au niveau provincial, couplés à une opposition populaire grandissante à l'égard de l'entente constitutionnelle, conférèrent au débat public une nouvelle saveur politique, entraînant de nombreuses défections parmi l'élite politique et économique du pays<sup>71</sup>. Le mouvement d'opposition à l'Accord émanait principalement des provinces de l'Ouest et eut tendance à prendre davantage d'ampleur une fois la *Loi sur la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange* adoptée. Même si les premiers ministres des trois provinces les plus à l'Ouest réaffirmèrent leur appui, ceux du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve motivèrent leur refus de procéder à la ratification en évoquant l'hostilité de leur opinion publique respective à l'égard de l'Accord. L'entente conclue *in extremis* à la Conférence des premiers ministres de juin 1990, fut rejetée par deux

69. *The Globe and Mail*, 8 mai 1987.

70. Donald V. SMILEY, *op. cit.*; Andrew COHEN, *op. cit.* En vertu de la *Loi constitutionnelle canadienne*, tout amendement doit être ratifié par les assemblées législatives concernées (c'est-à-dire, habituellement, les dix assemblées provinciales et le parlement fédéral) dans les trois ans suivant la première ratification par l'une de ces assemblées. L'Assemblée nationale du Québec avait adopté l'Accord du lac Meech le 23 juin 1987, faisant ainsi du 23 juin 1990 la date marquant la fin du processus de ratification de l'Accord.

71. Alan CAIRNS, «Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making: The Case of Meech Lake», in Douglas E. WILLIAMS, dir., *Disruptions: Constitutional Struggles from the Charter to Meech Lake*, Toronto, McLelland and Stewart, 1991, pp. 108-138.

assemblées: au Manitoba d'abord, où l'entente constitutionnelle avait déjà suscité une opposition virulente, et à Terre-Neuve, où l'entente fut victime de la résistance passive du Premier ministre.

L'initiative de Mulroney se solda donc par un échec. Si l'adoption de l'Accord de libre-échange donnait satisfaction à l'électorat des provinces de l'Ouest, il n'en était pas ainsi pour le débat constitutionnel. Une fois la ratification de l'ALÉ assurée au lendemain de l'élection de 1988, l'électorat de l'Ouest déserta le parti conservateur pour rejoindre les rangs du nouveau parti de la réforme<sup>72</sup>. La stratégie électorale de Mulroney connut le même insuccès au Québec. Comme nous portent à croire les résultats de l'élection générale de 1993, c'est l'échec des Accords du lac Meech et de Charlottetown qui incita les Québécois à tourner le dos aux Conservateurs et à endosser le bloc québécois, un nouveau parti à vocation souverainiste. En d'autres mots, si l'objectif de Mulroney était de provoquer un chambardement de la carte partisane canadienne, il apparaît évident aujourd'hui que les bouleversements provoqués par ses neuf ans au pouvoir n'ont guère profité à son parti. En effet, les Conservateurs n'ont remporté que deux sièges à l'élection de 1993. Le parti de la réforme et le bloc québécois se sont volontiers partagés les dépouilles opimes du parti conservateur et de son leader, Brian Mulroney.

## Conclusion

Nous avons tenté, dans cet article, d'expliquer les motivations derrière la décision de Brian Mulroney de conclure un traité de libre-échange avec les États-Unis. Le libre-échange bilatéral avait été considéré par la plupart des premiers ministres du pays comme présentant des risques démesurés. Lorsque la décision fut prise en 1985 d'aller de l'avant avec les négociations, on ne croyait pas, de façon générale, que l'initiative puisse susciter quelque enthousiasme que ce soit. Les résultats de l'élection de 1988, dont le libre-échange était le thème principal, tendent à confirmer cette analyse. Les partis en faveur du libre-échange y ont remporté moins de 50 % des suffrages exprimés.

Mulroney concevait l'Accord de libre-échange et l'Accord constitutionnel du lac Meech comme devant permettre au parti conservateur de maintenir sa popularité dans les provinces de l'Ouest et de s'implanter enfin au Québec. Il voyait effectivement en ces deux initiatives –au succès desquelles la formation d'une coalition réunissant les provinces intéressées serait nécessaire–, la clé de cette redistribution géographique des préférences partisanes qu'il cherchait si ardemment à provoquer. La coalition devait réunir des provinces qui, malgré leurs différences, avaient en commun cette antipathie profonde, courante à l'époque, à l'égard des politiques nationalistes et centralisatrices de l'ère Trudeau. Deux de ces politiques, le Programme national de l'énergie et la *Loi constitutionnelle de 1982*, avaient suscité un très large mécontentement, chez les provinces de l'Ouest dans le premier cas, au Québec dans le second.

---

72. Richard JOHNSTON, André BLAIS, Henry E. BRADY et Jean CRÊTE, *op. cit.*



Les deux initiatives de Mulroney, porteuses d'une vision décentralisée de la fédération et de l'économie canadiennes, étaient conçues de façon à séduire ces deux régions désabusées.

L'exemple de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis nous permet de mieux comprendre l'un des aspects importants de l'économie politique internationale. L'adoption de l'ALÉ ne trouve guère d'explication dans des facteurs associés à un quelconque déterminisme structurel ou, encore moins, à une quelconque dynamique de pouvoir. Bien au contraire, notre analyse, qui s'inspire de la théorie de R. Putnam concernant les jeux à deux niveaux, a présenté l'Accord de libre-échange comme une initiative secondaire d'un chef de gouvernement cherchant à se mériter l'appui d'un groupe qui autrement, serait en mesure, voire tenté, de faire obstacle à son initiative principale.

*[Traduit de l'anglais]*